Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/3874

27. 02. 96

Antrag

der Abgeordneten Christine Scheel, Elisabeth Altmann (Pommelsbrunn), Marieluise Beck (Bremen), Matthias Berninger, Franziska Eichstädt-Bohlig, Kristin Heyne, Dr. Manuel Kiper, Dr. Angelika Köster-Loßack, Oswald Metzger, Simone Probst, Werner Schulz (Berlin), Rainder Steenblock, Margareta Wolf und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Für eine durchgreifende Einkommensteuerreform: Steuergerechtigkeit durch Steuervereinfachung

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Die Ergebnisse des Jahressteuergesetzes 1996 zeigen, daß die Bundesregierung nicht in der Lage ist, eine umfassende Reform der Einkommensbesteuerung zu verwirklichen. Bei der Umsetzung der Karlsruher Vorgaben zur steuerlichen Freistellung des Existenzminimums hat die Bundesregierung die Chance zu einer echten Reform nicht genutzt. Die Einkommensteuerreform-Kommission (Bareis-Kommission) hatte dazu einen weitreichenden Vorschlag zu einer verfassungskonformen Neuordnung des Einkommensteuerrechts unterbreitet. Das Steuerrecht bleibt, wie es bisher schon war: ungerecht und undurchschaubar, gleichzeitig aber voller Schlupflöcher, die Gutverdienenden viele Steuersparmöglichkeiten eröffnen. Darüber hinaus sind mit dem Steuerpaket – insbesondere nach dem Kompromiß im Vermittlungsausschuß – neue Ungerechtigkeiten geschaffen worden, die jetzt zu vielen Beschwerden und auch zu gerichtlichen Klagen führen.

2. Die Ankündigung der Bundesregierung, nach 1998 einen neuen Versuch zu einer Einkommensteuerreform zu unternehmen, ist nicht glaubwürdig. Das Chaos im Steuerrecht hat diese Regierung mit zu verantworten, und die Ankündigung einer Reform für die Zeit nach der nächsten Bundestagswahl erscheint vor dem Hintergrund ihrer bisherigen Steuerpolitik als Wahlkampfrhetorik. Im übrigen kann auch nicht erwartet werden, daß diese Regierung zur Lösung der Probleme beitragen kann, die sie selbst geschaffen hat.

3. Die Bundesregierung hat den Anforderungen an ein gerechtes Einkommensteuersystem bisher nicht entsprochen. Die Einkommensteuer ist in ihrem Grundgedanken als eine Abgabe definiert, die zur Verwirklichung einer gerechten Besteuerung – d. h. einer Besteuerung nach der individuellen Leistungs-

fähigkeit – dienen soll. Wie der Sachverständigenrat feststellt, gilt dies keineswegs in ihrer praktizierten Form. Ein wesentliches Kennzeichen der Einkommensbesteuerung ist neben der Unübersichtlichkeit die Inkongruenz von nominellen Steuersätzen und realer Steuerbelastung. Der Grund „Manche Einkommen werden überhaupt nicht besteuert, bei anderen gelten großzügig bemessene Steuerfreibeträge, und schließlich wird die Bemessungsgrundlage ausgehöhlt, weil bei der Verfolgung wirtschaftspolitischer Ziele Steuervergünstigungen in der einen oder anderen Form von Abzügen von der Bemessungsgrundlage gewährt werden." (Jahresgutachten 1995/96, Nr. 320).

4. Die Bundesregierung bestreitet, daß das Prinzip einer gerechten Besteuerung im Einkommensteuerrecht weitgehend ausgehöhlt ist. Es gibt bisher von der Bundesregierung keine Darstellung der realen Wirkung des Einkommensteuerrechts. Der Sachverständigenrat hat im jüngsten Gutachten deshalb zu Recht darauf hingewiesen, daß es keine aktuellen empirischen Untersuchungen hierzu gibt (Jahresgutachten 1995/96, Nr. 320). Es sind keine Bemühungen der Bundesregierung erkennbar, diesen Zustand zu beenden. Die einzige vorliegende Studie bezieht sich auf das Jahr 1983. Der Befund: Vom Volkseinkommen werden lediglich zwei Drittel der Finanzverwaltung bekannt, und davon werden aber noch einmal ein Fünftel durch Abzüge von der Bemessungsgrundlage steuerfrei gestellt, so daß im Ergebnis das besteuerte Einkommen nur etwa die Hälfte des Volkseinkommens ausmacht.

5. Obwohl der Bundesminister der Finanzen das Ziel der Steuervereinfachung mehrfach betont hat, ist tatsächlich nichts geschehen. Zu Recht verweist der Sachverständigenrat auf das Versagen der Bundesregierung: „Was im Jahressteuergesetz 1996 zur Steuervereinfachung vorgesehen ist, kann nur als Stückwerk bezeichnet werden." (JG 1995/96, Nr. 325) Darüber hinaus führen die steuerlichen Subventionen dazu, daß das Steuersystem intransparent ist. Die tatsächliche Steuerbelastung bleibt aufgrund der vielen Sonderregelungen weitgehend im Dunkeln. Damit begünstigt die Steuerpolitik der Bundesregierung hohe Einkommen, die von diesen Regelungen profitieren. Gleichzeitig hat die damit verbundene Unübersichtlichkeit des Steuerrechts zur Folge, daß sich der allgemeine Widerstand gegen das Steuersystem immer mehr erhöht. Viele Bürgerinnen und Bürger empfinden das Steuersystem zu Recht als unverständlich und ungerecht. Die chaotische und unsystematische Steuerpolitik der Bundesregierung hat zu dieser Entwicklung in erheblichem Maße beigetragen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, einen Gesetzentwurf zur Reform des Einkommensteuerrechts vorzulegen, der sich an folgenden Prinzipien orientiert:

Grundlegendes Ziel einer umfassenden Reform des Einkommensteuerrechts ist eine Tarifreform, die mit einer Revision der steuerlichen Bemessungsgrundlage im Einkommensteuerrecht verbunden wird. Dies ermöglicht nicht nur eine Kompensation der

Steuerausfälle, die durch die Tarifreform entstehen, sondern zielt zugleich auf den Abbau bisheriger Steuerungerechtigkeiten ab, die das Einkommensteuersystem kennzeichnen. Prinzipiell geht es dabei nicht um Steuermehreinnahmen, die Steuerbelastung der Bürgerinnen und Bürger ist insgesamt zu hoch. Ziel der Steuerreformpolitik muß es vielmehr sein, die durchschnittliche Steuerbelastung in gerechter Weise zu senken. Dies wird aber nur gelingen, wenn im Einkommensteuerrecht die heute bestehenden Lücken geschlossen werden. Das Ziel ist nicht nur die Schaffung von Verteilungsgerechtigkeit. Viele Menschen sind heute zu Recht davon überzeugt, daß das Steuersystem nicht fair ist. Nur wenige glauben, daß sie bei der Entrichtung ihrer Steuern einen Beitrag für die Allgemeinheit leisten. Es ist deshalb notwendig, Steuern und Abgaben so zu gestalten, daß sie von den Bürgerinnen und Bürgern als notwendiger Beitrag zur Finanzierung ihres Gemeinwesens angesehen werden können. Transparenz, Vereinfachung und Gerechtigkeit sind die leitenden Grundsätze der Reform.

1. Steuergerechtigkeit und Steuervereinfachung

   Die Reform der Einkommensteuer muß sich konsequent am Prinzip der Leistungsfähigkeit und sozialen Gerechtigkeit orientieren. Dies bedeutet: Mit steigendem Einkommen steigt auch das relative Gewicht der zu zahlenden Einkommensteuer. Dieses Prinzip, das im aktuellen Einkommensteuerrecht faktisch nicht gilt, muß umgehend Gültigkeit erlangen. Für die Besteuerung muß das tatsächliche Einkommen der Steuerpflichtigen erfaßt werden. Die Reform muß mit einer umfassenden Revision der steuerlichen Bemessungsgrundlage im Einkommensteuerrecht verbunden werden. Dies ermöglicht nicht nur eine Kompensation der Steuerausfälle, die durch die Tarifreform entstehen, sondern zielt zugleich auf den Abbau bisheriger Steuerungerechtigkeiten ab, die das Einkommensteuersystem kennzeichnen.

   Folgende Maßnahmen sind dazu notwendig:

   - Konsequenter Abbau von Steuersubventionen und steuerliche Sonderregelungen.

     Vergünstigungen, die den zu versteuernden Gewinn durch unternehmerische Tätigkeit in überhöhter und unangemessener Weise reduzieren, sollen künftig wegfallen. Bestimmungen des Einkommensteuergesetzes, die dem steuerlichen Mißbrauch und der Korruption Vorschub leisten, müssen gestrichen werden.

   - Einschränkung steuerfreier Einnahmen, Frei- und Entlastungsbeträge.

     Die Ausnahmetatbestände des Steuerrechts werden auf der Grundlage des deutlichen Einkommenzugewinns der Bürgerinnen und Bürger durch die vollständige Steuerfreistellung des Existenzminimums und die Reduzierung der Steuersätze präzisiert und eingeschränkt.

- Einschränkung des Abzugs von Betriebsausgaben, Werbungskosten und Sonderausgaben.

  Hierunter fallen steuerliche Subventionen, die den Mißbrauch bei der Ermittlung des zu versteuernden Einkommens begünstigen sowie arbeitsmarktpolitisch und/oder umweltpolitisch negative Lenkungswirkung entfalten.

- Rechtsbereinigungen und Steuervereinfachungen.

  Bestimmungen des Einkommensteuerrechts, die keine Relevanz mehr entfalten, werden bereinigt. Zusätzlich werden widersprüchliche Ausnahmeregelungen und Bestimmungen, die einen unverhältnismäßig hohen Vollzugsaufwand bedeuten, vereinfacht. Zusätzlich sollen bei steuerlich anrechenbaren Abzügen Pauschalierungen und Typisierungen stattfinden.

- Beendigung von ökonomisch und ökologisch schädlichen Fehllenkungen von Kapital und Einkommen.

  Soweit neben Finanzhilfen weiterhin steuerliche Vergünstigungen erforderlich sind, sollten diese nicht mehr einkommensabhängig von der Bemessungsgrundlage erfolgen, sondern als Abzug von der Steuerschuld.

- Individualbesteuerung statt Ehegattensplitting.

  Das heutige Ehegattensplitting fördert ausschließlich eine bestimmte Lebensform von Erwachsenen, die angesichts der zunehmenden Pluralisierung der Lebensformen an gesellschaftlicher Bedeutung verliert. Diese Form der steuerlichen Subventionierung muß zugunsten einer Individualbesteuerung abgebaut werden.

- Gleichmäßigkeit der Besteuerung.

  Die verschiedenen Einkunftsarten müssen in gleicher Weise erfaßt werden. Deshalb dürfen künftig Kapitaleinkünfte und die Einkünfte aus Immobilienbesitz nicht mehr privilegiert werden. Darüber hinaus müssen die Besteuerungslücken innerhalb der jeweiligen Einkunftsarten geschlossen werden.

2. Verfassungskonforme und sozial gerechte Tarifreform verwirklichen

   Die Bundesregierung muß eine verfassungskonforme Tarifreform, die ohne Tarifsprünge und ohne unverhältnismäßig hohe Grenzbelastungen auskommt, sicherstellen. Dazu gehört vor allem:

   - die Freistellung des Existenzminimums von der Besteuerung durch einen ausreichenden Grundfreibetrag, der in Form einer Nullzone im Einkommensteuertarif gewährt wird. Entsprechend der Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts muß vom Einkommen steuerlich freigestellt sein, was zur Befriedigung des existenznotwendigen Bedarfs aus öffentlichen Mitteln zur Verfügung gestellt wird. Dies bedeutet, daß das steuerliche Existenzminimum nicht unter

dem Sozialhilfesatz liegen darf. Vor diesem Hintergrund ist schon für 1996 von einem Existenzminimum von 14 000 DM für Alleinstehende auszugehen. Dies muß umgehend verwirklicht werden. Um in Zukunft eine angemessene Anpassung des zugrunde zu legenden Existenzminimums zu gewährleisten, muß künftig alle zwei Jahre die Höhe des Grundfreibetrages überprüft werden.

- Steuersätze wirtschaftlich vernünftig und sozial gerecht festlegen. Vom Einkommen, das über dem Existenzminimum liegt, müssen wesentliche Teile den Steuerpflichtigen verbleiben. Deshalb muß der Eingangssteuersatz im Einkommensteuertarif gesenkt werden. Ebenso gilt aber auch, daß die Progressionswirkung im weiteren Tarifverlauf entsprechend der steuerlichen Leistungsfähigkeit gestaltet wird. Dies bedeutet zum einen eine Rückkehr zum linear-progressiven Tarif und darüber hinaus eine der Verbreiterung der Bemessungsgrundlage entsprechende Senkung des Spitzensteuersatzes. Bei einer Annäherung von nomineller und realer Steuerbelastung können die Steuersätze für alle Bürgerinnen und Bürger gesenkt werden, ohne das Gesamtsteueraufkommen zu vermindern. Damit wird zugleich ein wirksamer Beitrag gegen Steuerhinterziehung und das wirtschaftspolitisch unsinnige Ausweichen in steuerlich begünstigte Bereiche geleistet.

3. Steuerhinterziehung bekämpfen

Mit einer Reform des Einkommensteuerrechts müssen auch die Steuerhinterziehung und illegale Steuerumgehung mit wirksamen Mitteln bekämpft werden. Zwar ist mit einer Verbreiterung der Bemessungsgrundlage und der damit verbundenen Senkung der Steuersätze eine Ursache der illegalen Steuervermeidungsstrategien entfallen, dennoch werden weitere Maßnahmen zur Mißbrauchsbekämpfung notwendig bleiben. Dazu gehören vor allem:

- Revision der Zinsbesteuerung.

  Hohe Zinseinkünfte dürfen nicht länger vor den Finanzbehörden verschwiegen werden. Deshalb ist es notwendig, eine Regelung zur steuerlichen Erfassung der gesamten Einkünfte festzulegen. Die Einführung von Kontrollmitteilungen an die Finanzverwaltung ist ein wirksames Mittel zur Eindämmung der bisher risikolosen Steuerhinterziehung bei Kapitalerträgen.

- Eindämmung der Kapitalflucht.

  Um die stark angestiegene Kapitalflucht zu unterbinden, muß zusätzlich eine EU-weite Regelung zur Zinsbesteuerung gefunden werden. Die Bundesregierung muß deshalb energisch darauf drängen, daß endlich eine wirksame Harmonisierung der Zinsbesteuerung erreicht wird.

– Rascher Abbau der Steuerrückstände.

  Allein im Bereich der veranlagten Einkommensteuer existieren Steuerrückstände in zweistelliger Milliardenhöhe. Notwendig sind deshalb energische Maßnahmen zur Reduktion dieser steuerlichen Subvention.

– Bekämpfung von Subventionsmißbrauch.

  Eine stärkere Kontrolle der steuerlichen Subventionen – die steuerrechtlich als Einnahmen zu erklären sind – ermöglicht Steuermehreinnahmen in erheblichem Umfang.

Insgesamt kann ein großer Teil der Steuerausfälle, die aus Steuerhinterziehung und Steuerverkürzung entstehen (sie werden von der Deutschen Steuergewerkschaft auf etwa 150 Mrd. DM geschätzt), durch eine größere Prüfungsdichte im Bereich der Steuerfahndung und Betriebsprüfung reduziert werden. Die Steuererhebung muß mit einer ausreichenden Kontrolle verbunden werden, um zu gewährleisten, daß das materielle Steuerrecht tatsächlich durchgesetzt wird. Die hier bestehenden Vollzugsdefizite können nicht zuletzt durch eine Verbesserung der personellen Ausstattung der Steuerverwaltung abgebaut werden.

4. Föderale Lastenverteilung neu ordnen

Die Einkommensteuerreform kann nur gelingen, wenn Bund und Länder gemeinsam die Reformschritte verwirklichen. Deshalb müssen in angemessener Weise die Entlastungen und Belastungen der Reform in den verschiedenen föderalen Ebenen berücksichtigt werden. In der Gesamtbilanz der Steuerreform bleibt deshalb die zusätzliche Aufgabe, die Finanzverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden entsprechend der veränderten Finanzströme anzupassen. Darüber hinaus ist es erforderlich, die Finanzverfassung insgesamt auf den Prüfstand zu stellen. Hier muß auch berücksichtigt werden, daß der Finanzausgleich so geordnet wird, daß die Länder ein stärkeres Interesse an der Erschließung ihrer Steuerquellen entwickeln.

Bonn, den 27. Februar 1996

Christine Scheel
Elisabeth Altmann (Pommelsbrunn)
Marieluise Beck (Bremen)
Matthias Berninger
Franziska Eichstädt-Bohlig
Kristin Heyne
Dr. Manuel Kiper
Dr. Angelika Köster-Loßack
Oswald Metzger
Simone Probst
Werner Schulz (Berlin)
Rainder Steenblock
Margareta Wolf
Joseph Fischer (Frankfurt), Kerstin Müller (Köln) und Fraktion

Druck: Thenée Druck, 53113 Bonn, Telefon 91781-0
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333